

KEBIJAKAN PENDIDIKAN

**Oleh :
Dr. Dian, M.Ag**

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN MASYARAKAT
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN GUNUNG DJATI BANDUNG
2017**

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadiran Allah *Subhanahu wa ta'ala* karena-Nya telah memberikan kesempatan untuk menyelesaikan penulisan buku ini dengan judul “Kebijakan Pendidikan” dengan lancar.

Kami mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam proses penulisan buku ini. Tanpa dukungan dari berbagai pihak mungkin buku ini tidak dapat selesai dengan baik.

Kami menyadari buku yang kami tulis ini masih banyak kekurangan. Oleh karena itu, kami mengharapkan kritik dan saran dari pembaca untuk kesempurnaan karya tulis kedepannya.

Akhir kata kami berharap buku “Kebijakan Pendidikan” ini dapat bermanfaat bagi para pembaca.

Bandung, Januari 2017

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii
A. Lembaga Perguruan Tinggi.....	1
1. Pengertian, kedudukan dan fungsi perguruan tinggi.....	1
2. Budaya organisasi perguruan tinggi Islam.....	5
B. Teori Implementasi Kebijakan.....	11
1. Pengertian implementasi kebijakan	11
2. Fungsi implementasi kebijakan.....	13
3. Struktur implementasi.....	14
4. Kendala-kendala implementasi	15
C. Pengertian Kebijakan Pendidikan	18
1. Landasan kebijakan pendidikan.....	19
2. Siklus Kebijakan Pendidikan	22
3. Paradigma kebijakan.....	28
D. Pembudayaan Bahasa Internasional di Perguruan Tinggi	30
1. Pemerolehan Bahasa	32
2. Aliran-Aliran dalam Pemerolehan Bahasa.....	33
3. Konsep Pembudayaan Lingkungan Berbahasa Internasional	35
DAFTAR PUSTAKA	44

KEBIJAKAN PENDIDIKAN

Oleh : Dr Dian, M.Ag

A. Lembaga Perguruan Tinggi

1. Pengertian, kedudukan dan fungsi perguruan tinggi

Istilah Perguruan Tinggi yang digunakan dalam Peraturan Pemerintah No.30 th 1990, yaitu organisasi satuan pendidikan, yang menyelenggarakan pendidikan di jenjang pendidikan tinggi, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat.

Fungsi-fungsi utama Perguruan Tinggi adalah :

- a. Membina kualitas hasil dan kinerja Perguruan Tinggi, agar dapat memberisumbangan yang nyata kepada perkembangan IPOLEKSOSBUD dimasyarakat. Untuk dapat melaksanakan pembinaan kualitas yang baik, secara periodik Perguruan Tinggi menyelenggarakan evaluasi-diri yang melibatkan semua Unit Akademik Dasar. Evaluasi-diri sewajarnya dianggap sebagai perangkat manajemen Perguruan Tinggi yang utama, karena setiap pengambilan keputusan harus dapat mengacu pada hasil evaluasi-diri.
- b. Merencanakan pengembangan Perguruan Tinggi menghadapi perkembangan di masyarakat. Rencana Strategis menjangkau waktu pengembangan 10 tahun, seyogyanya dapat dibuat oleh Perguruan Tinggi. Dari Rencana Strategis tersebut, dapat dijabarkan Rencana Operasional Lima Tahunan dan Rencana Operasional Tahunan, dan yang terakhir ini mengkaitkan pada Memorandum Program Koordinatif Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, dalam arti bahwa bagian-bagian Rencana Operasional Tahunan yang memerlukan anggaran pembangunan, dapat diajukan sebagai Daftar Isian Proyek. Mengupayakan tersedianya sumberdaya untuk

menyelenggarakan tugas-tugas fungsional dan rencana perkembangan Perguruan Tinggi.

- c. Sumberdaya diupayakan, tidak hanya Otoritas Pusat, tetapi juga dari pihak-pihak lain melalui kerjasama, kontrak penelitian, penyediaan pendidikan dan pelatihan khusus, sumbangan dan lain-lain.
- d. Menyelenggarakan pola manajemen Perguruan Tinggi, yang dilandasi Paradigma Penataan Sistem Pendidikan Tinggi, dengan sasaran utama adanya suasana akademik yang kondusif untuk pelaksanaan kegiatan fungsional pendidikan tinggi.
(http://www.dikti.org/kpptjp/BAB_3.htm).

Perguruan Tinggi merupakan wadah bagi masyarakat kampus. Sebagai suatu organisasi maka perguruan tinggi mempunyai (1) struktur, (2) aturan penyelesaian tugas, yang mencakup pembagian tugas antar kelompok fungsional dan antar warga dalam kelompok yang sama, (3) rencana kegiatan, dan (4) tujuan. Tujuan dibimbing oleh asas dan membimbing rencana kegiatan. Struktur dan aturan penyelesaian tugas menjadi prasarana pencapaian tujuan dan sekaligus mencerminkan asas.

Perguruan tinggi sebagai masyarakat tidak terlepas dari suatu masyarakat besar yang menjadi lingkungannya (pengertian atau ungkapan universal), atau yang menjadi induknya (pengertian atau ungkapan paternalistik). Dalam hal Indonesia, yang kebanyakan warganya sangat cenderung pada paternalisme, masyarakat perguruan tinggi menjadi anak masyarakat besar Indonesia. Penempatan dan penyesuaian diri masyarakat kampus pada masyarakat besar Indonesia lebih banyak berlangsung secara *formalistic* (melalui ketentuan, peraturan, undang-undang yang bermaksud baik) dari pada secara ekologi. Faktanya berpengaruh jelas pada penjabaran asas menjadi tujuan dan selanjutnya pada penjabaran tujuan menjadi tugas

pokok. Barangkali pengaruh fakta ini sampai pula mencapai asas. Hakekat perguruan tinggi (di Indonesia) dapat kiranya tercermin pada hal-hal berikut:

- a. Merupakan pelaksana pemerintah dalam bidang pendidikan dan pengajaran atas perguruan tingkat menengah.
- b. Bertugas pokok melestarikan kebudayaan kebangsaan Indonesia dengan cara ilmiah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Menjalankan Tridharma Perguruan Tinggi yang terdiri dari:
 - 1) pengembangan pendidikan dan pengajaran
 - 2) Penelitian dalam rangka pengembangan kebudayaan khususnya ilmu pengetahuan, teknologi, pendidikan dan seni.
 - 3) Pengabdian pada masyarakat
- d. Menyelenggarakan pembinaan sivitas akademika dan hubungannya dengan lingkungannya. (www.soil.faperta.ugm.ac.id/)

Pendidikan tinggi terdiri dari (1) pendidikan akademik yang memiliki fokus dalam penguasaan ilmu pengetahuan dan (2) pendidikan vokasi yang menitik beratkan pada persiapan lulusan untuk mengaplikasikan keahliannya. Institusi Pendidikan Tinggi yang menawarkan pendidikan akademik dan vokasi dapat dibedakan berdasarkan jenjang dan program studi yang ditawarkan seperti akademi, politeknik, sekolah tinggi, institut dan universitas. Akademi adalah perguruan tinggi yang menyelenggarakan program pendidikan vokasi dalam satu cabang atau sebagian cabang ilmu pengetahuan, teknologi atau kesenian tertentu.

Sedangkan Politeknik adalah perguruan tinggi yang menyelenggarakan program pendidikan profesional dalam sejumlah bidang pengetahuan khusus. Kedua bentuk pendidikan tinggi ini menyediakan pendidikan pada level diploma. Contoh pendidikan tinggi seperti ini adalah Akademi Bahasa dan Politeknik Pertanian. Sekolah Tinggi adalah perguruan tinggi yang

menyelenggarakan pendidikan vokasi dan akademik dalam lingkup satu disiplin ilmu pengetahuan, teknologi atau kesenian tertentu. Oleh karena itu, sekolah Tinggi ini menawarkan pendidikan baik pada level diploma maupun sarjana. Namun, ketika sebuah sekolah tinggi memenuhi persyaratan mereka dapat menawarkan pendidikan tingkat lanjut setelah level sarjana. Sekolah Tinggi ilmu Komputer merupakan salah satu contoh dari jenis pendidikan tinggi ini. Institut dan Universitas adalah institusi perguruan tinggi yang menyediakan pendidikan tinggi yang mengarah kepada level sarjana. Institut menawarkan pendidikan 7 8 akademik dan/atau vokasi dalam kelompok disiplin ilmu pengetahuan, teknologi dan/atau seni tertentu.

Disisi lain, Universitas menawarkan pendidikan akademik dan/atau vokasi dalam berbagai kelompok disiplin ilmu pengetahuan, teknologi dan/atau seni. Institusi pendidikan tinggi ini dapat juga melayani pendidikan pada level profesional. Institut Seni adalah salah satu contohnya. (DIKTI, 2011) 2.1.1 Jenjang Pendidikan dan Syarat Belajar Institusi pendidikan tinggi menawarkan berbagai jenjang pendidikan baik berupa pendidikan akademis maupun pendidikan vokasi. Perguruan tinggi yang memberikan pendidikan akademis dapat menawarkan jenjang pendidikan Sarjana, Program Profesi, Magister (S2), Program Spesialis (SP) dan Program Doktorat.

Pendidikan vokasi menawarkan program Diploma I, II, III dan IV. Untuk menyelesaikan pendidikan Sarjana (S1), seorang mahasiswa diwajibkan untuk mengambil 144-160 Satuan Kredit Semester (SKS) yang diambil selama delapan sampai dua belas semester. Pada jenjang S2 atau program Pasca Sarjana, seorang mahasiswa harus menyelesaikan 39 sampai 50 SKS selama kurun waktu empat sampai sepuluh semester dan 79 sampai 88 SKS harus diselesaikan dalam jangka waktu delapan sampai empat belas semester bagi program doktorat. 2.1.2 Metode Pembelajaran dan Jadwal Akademik Pendidikan tinggi dapat diterapkan dalam beberapa bentuk: reguler atau tatap muka dan pendidikan jarak jauh.

Pendidikan reguler diterapkan dengan menggunakan komunikasi langsung diantara dosen dan mahasiswa, sedangkan pendidikan jarak jauh dilaksanakan dengan menggunakan berbagai jenis media komunikasi seperti surat menyurat, radio, audio/video, televisi, dan jaringan computer. Baik pendidikan reguler maupun pendidikan jarak jauh memulai aktivitas akademis atau jadwal akademik pada bulan September setiap tahunnya. Satu tahun akademik terbagi atas minimal dua semester yang terdiri dari setidaknya 16 minggu. Institusi pendidikan tinggi juga dapat melangsungkan semester pendek diantara dua semester reguler. Penerimaan mahasiswa pada perguruan tinggi didasarkan atas beberapa persyaratan dan prosedur serta objek penyeleksian yang tidak diskriminatif. Hal tersebut diatur oleh Senat masing-masing institusi pendidikan tinggi. Penerimaan mahasiswa merupakan tanggung jawab dari masing-masing perguruan tinggi. Calon mahasiswa D1,D2,D3,D4 dan S1 harus menamatkan pendidikan menengah atas atau yang sederajat dan lulus pada ujian masuk masing-masing perguruan tinggi. Kandidat mahasiswa S2 harus memiliki ijazah Sarjana (S1) atau yang sederajat dan lulus ujian seleksi masuk perguruan tinggi. Untuk S3, Mahasiswa harus memiliki Ijazah S2 atau yang sederajat dan lulus seleksi masuk.

2. Budaya organisasi perguruan tinggi Islam

Perguruan Tinggi Islam adalah salah satu stratum pendidikan Islam yang berada pada level tertinggi. Eksistensi pendidikan Islam dalam kancah pendidikan nasional diIndonesia memiliki urgensi yang sangat besar, utamanya sebagai pilar bagi bangunan pendidikan Islam secara keseluruhan. Perguruan Tinggi Islam memiliki misi sebagai center ofexcellent untuk menghasilkan parasar jana yang sujanas ertamanfaat pendidikan bagi stakeholder. Untuk mewujudkan tujuan tersebut perguruan tinggi Islam merumuskan visi, misi, strategi, dan program kerja yang terencana, terfokus,

dan berkesinambungan yang dipergunakan civitas akademika sebagai pedoman untuk mencapai tujuan.

Penjaminan mutu dalam pencapaian tujuan, perguruan tinggi Islam memerlukan daya dukung sumber daya manusia (SDM) yaitu pimpinan, dosen, staf administrasi, dan mahasiswa yang bermutu serta berkualitas. Sumberdaya manusia yang berkualitas menempati posisi yang penting dan strategis dalam rangka proses pembelajaran di Perguruan Tinggi Islam. Hal ini dikarenakan bahwa pimpinan, dosen, dan staf administrasi mampu menciptakan kondisi yang kondusif terhadap proses pelayanan terhadap pelanggan. Meningkatkan kinerja serta mutu seluruh civitas akademik tidak hanya melalui peningkatan sumber dana dan sumber daya manusia akan tetapi melalui paradigma yang berkembang dilembaga perguruan tinggi Islam yaitu dengan membangun kultur organisasi melalui sistem nilai.

Penyelenggaraan pendidikan diperguruan tinggi, tidak akan terlepas dari nilai-nilai, norma perilaku, keyakinan ataupun tradisi. Lebih-lebih Perguruan Tinggi Islam tentu saja tidak hanya sekedar dipandang sebagai amalan yang bersifat duniawi, akan tetapi juga amalan yang bersifat ukhrowi, maka dari itu, telaah dan kajiannya tentu saja tidak akan terlepas dari nilai-nilai ajaran agama Islam. Pemahaman manusia terhadap ajaran agama, menuntut mereka untuk berperilaku sesuai dengan essensi ajaran agamanya, dalam kajian budaya organisasi hal ini merupakan wujud kebudayaan tingkat pertama, yaitu kebudayaan ideal, dan didalamnya termasuk ide-ide, nilai-nilai, norma-norma, peraturan-peraturan dan lain-lain (Koentjaraningrat, 1989:61). Dan tingkat yang paling tinggi disebut dengan sistem nilai budaya yang berfungsi sebagai tata perilaku yang mengatur, mengendalikan, dan memberi arah kepada perilaku dan perbuatan manusia dalam masyarakat (organisasi).

Menurut Muhadjir (1988:22) nilai dapat dibagi menjadi dua, yaitu: nilai hirarki dan nilai instrumental. Nilai yang hirarki bersifat universal dan abadi,

sedangkan nilai-nilai instrumental dapat bersifat lokal, pasangsurut dan temporal. Adapun hasil survai yang dilakukan oleh Milton yang dikutip Robbins (1996:31) membagi perangkat nilai menjadi dua bagian yaitu: (1). Nilai terminal, merujuk ke keadaan akhir eksistensi yang sangat diinginkan sebagai suatu tujuan yang ingin dicapai oleh seseorang selama hidupnya; (2). Nilai instrumental, merujuk ke modus perilaku yang lebih disukai atau cara mencapai nilai-nilai terminal.

Sistem nilai mendasar dari sebuah organisasi yang berdaya guna adalah nilai-nilai yang dibangun dan dikuatkan melalui bentuk kepemimpinan berbasis nilai yang kuat dan benar-benar dipraktekkan oleh pemimpin dengan bentuk ketauladanan. Dalam hal ini pemimpin organisasi dapat memulainya dengan membuat visi yang dapat dipercayai kebenarannya oleh para anggota, mengkomunikasikan visi tersebut ke semua warga organisasi dan kemudian melembagakan visi tersebut melalui berbagai perilaku, ritual, upacara, dan simbol, begitu pula melalui sistem dan kebijakan organisasi sedangkan untuk menjadi seorang pemimpin berbasis nilai yang sukses dan efektif, para eksekutif seringkali menggunakan berbagai simbol, upacara, ritual, ceramah, dan slogan dalam mengkomunikasikan nilai-nilai yang mereka bawaikan. (Wisnudan Nurhasanah, 2005:263).

Pemimpin berbasis nilai akan meraih kepercayaan dan rasa hormat dari seluruh anggota organisasi nyata tatkala pemimpin mampu secara kongkrit mendemonstrasikan adanya semangat, kegigihan, perjuangan dan berkorban dalam menjalankan nilai-nilai organisasi. Seorang pemimpin dengan gaya dan perilakunya dapat menciptakan nilai-nilai, aturan-aturan kerja yang dipahami dan disepakati bersama serta mampu mempengaruhi dan mengatur perilaku individu yang ada didalamnya sehingga nilai-nilai tersebut menjadi sebuah perilaku anutan bersama, yaitu yang disebut dengan budaya organisasi (Ach. Mohyi, 1999:199).

Adapun adanya budaya organisasi juga berfungsi sebagai pengikat perilaku pimpinan, dosen, dan staf administrasi dalam melaksanakan tugas sesuai dengan visi, misi, dan strategi Perguruan Tinggi Islam. Keterikatan tersebut disebabkan karena budaya organisasi Perguruan Tinggi Islam dibakukan secara formal dalam bentuk peraturan yang diberlakukan diperguruan tinggi. Budaya organisasi mengacu pada sekumpulan keyakinan bersama, sikap dan tata hubungan serta asumsi-asumsi yang secara eksplisit atau implisit diterima dan digunakan oleh keseluruhan anggota organisasi untuk menghadapi lingkungan luar dalam mencapai tujuan-tujuan organisasi. Dalam hal ini, budaya organisasi mempunyai pengaruh penting terhadap motivasi. (Anthony-Darden, 1992:67).

Budaya organisasi sebagai sistem nilai yang diyakini oleh semua anggota organisasi dan yang dipelajari, diterapkan dan dikembangkan secara berkesinambungan, berfungsi sebagai perekat, dan dapat dijadikan acuan berperilaku dalam organisasi untuk mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Nilai dan sistem nilai dari budaya organisasi dapat dipelajari dan dikembangkan. Upaya tersebut menjadikan organisasi lebih berkembang dan dapat dijadikan pembeda dengan organisasi lainnya. Setiap organisasi pasti memiliki budaya atau sistem nilai yang unik, memang tidak semua organisasi sadar secara khusus dan sadar membangun budayanya. Bahkan sebagian besar budaya organisasi tercipta tanpa disadari berdasarkan nilai-nilai dominan yang dimiliki oleh para pendiri atau pemimpin organisasi.

Membangun budaya merupakan bagian tersulit dan memerlukan waktu yang cukup lama dan panjang. Ahli antropologi pendidikan Theodore Brameld menyatakan bahwa pendidikan dan kebudayaan mempunyai hubungan yang sangat erat dalam artian keduanya berkenaan dengan suatu hal yang sama yaitu nilai-nilai. Perguruan tinggi sebagai pusat budaya bangsa haruslah diartikan secara luas, yaitu kebudayaan bukan berarti seni dan

sastra, tetapi merupakan keseluruhan nilai-nilai hidup manusia didalam suatu proses perwujudannya (Tilaar: 1999:228).

Membangun budaya organisasi adalah bagaimana nilai-nilai yang diyakini dapat menjadi milik bersama, dimiliki oleh seluruh komponen yang ada dalam organisasi dan diimplementasikan dalam kehidupan sehari-hari dalam organisasi. Bertolak dari definisi budaya organisasi tersebut diatas, budaya organisasi dapat ditemukan melalui wujud budayanya, yaitu “wujud ideal (meliputi ide-ide, gagasan, nilai, norma-norma dan peraturan); perilaku; dan artefak” (Koentjaraningrat,1982:5-8).

Hofstede (1991) menyebut wujud budaya sebagai “level-level budaya yang meliputi symbols, heroes, rituals and values”. Dan Schein (1997:17) menyebut wujud budaya sebagai “level-level” budaya yang meliputi artifacts, espoused values, and basic underlying as sumptions”. Sedangkan Harris dalam (EdiRachmad,2005:11) menyebutnya dengan “ciri-ciri umum budaya”. Ketiga ahli tersebut sependapat bahwa budaya organisasi diperguruan tinggi dapat ditemukan melalui wujud budayanya. Dalam konteks ini nilai adalah “keyakinan dasar tentang modus perilaku atau keadaan terakhir dari eksistensi yang khas dan lebih disukai secara pribadi atau sosial dibandingkan modus perilaku atau keadaan akhir yang berlawanan” (Robins,2002:132). Nilai yang dimiliki seseorang dapat “menggerakkan dirinya untuk berperilaku yang membedakan perilaku seseorang dengan yang lainnya” (kattof,1992:113). Sementara itu sistem nilai merupakan “konsepsi-konsepsi hidup dalam alam pikiran sebagai warga masyarakat mengenai hal-hal yang harus mereka anggap sangat bernilai dalam hidup” (koentjaraningrat,1982:2).

Sedangkan perilaku adalah “fungsi interaksi orang dengan lingkungan” (Owens,1991:178). Produk dari interaksi itu bisa perilaku baik yang mendatangkan rasa aman, puas dan lain-lain dan perilaku buruk yang dapat mendatangkan rasa ketakutan, kebencian dan lain-lain. Dalam organisasi,

menurut teori tersebut dapat berupa “pemegang jabatan” owens (1991:69), “karyawan dan pelanggan” (Robbins,2002:17), dan keduanya berinteraksi dengan lingkungannya. Denison (2000:42) menyatakan bahwa kultur dapat mempengaruhi kinerja organisasi, model budaya organisasi tersebut didasarkan pada sifat-sifat budaya yaitu involvement (keterlibatan), consistency (konsistensi), adaptability (adaptabilitas) dan mission (misi). Senada dengan hal itu, Wijanarko (2006:63) menyatakan nilai dan norma mengendalikan perilaku anggota organisasi, sehingga budaya organisasi akan membentuk pola perilaku tertentu anggotanya.

Dalam pengamatan penulis, Perguruan Tinggi Islam akhir-akhir ini menunjukkan perkembangannya yang mengejutkan. Penulis berasumsi bahwa kemajuan yang demikian pesat serta keadaan intern lembaga yang kondusif dikarenakan sistem nilai yang diterapkan dalam rangka membangun sebuah budaya organisasi, khususnya nilai-nilai Islam. Bagi seorang pemimpin spiritual niat merupakan sebuah obsesi dan impian. Niat dalam hal ini adalah aktifitas hati dan merupakan kekuatan yang mampu mengkonsolidasi seluruh potensi kemanusiaan lainnya yaitu akal, kalbu, nafsu, ruh dan jasmani guna menggapai apa yang diniatkan (Tobroni,2005:116).

Niat memiliki kekuatan luar biasa karena mampu membangkitkan kekuatan lahir dan batin, dalam sebuah organisasi niat diwujudkan dalam bentuk visi dan misi dan upaya mewujudkan visi dan misi akan mampu menggerakkan seluruh potensi organisasi. Dalam hal ini Suprayogo (2005:7) mengemukakan, bahwa Perguruan Tinggi Islam telah merumuskan visi, misi, dan tradisi yang dikembangkannya. Rumusan tersebut dibuat dalam usaha memberikan arah, motivasi dan kekuatan gerak bagi seluruh civitas akademika yang terlibat dalam pengembangan UIN. Pada sisi lain dia mempertegas pernyataan bahwa visi, misi, dan tradisi tersebut telah dilengkapi dengan rumusan arah kebijakan pengembangan, program, prasarat

bagi pengembangan Universitas, pilar-pilar yang harus dibangun serta pengembangan mahasiswa. Hal ini semua dilakukan guna meraih cita-citanya yaitu menjadikan Perguruan tinggi Islam sebagai salah satu pusat peradaban Islam (centre of Islamic Civilization) di Indonesia masa depan.

Visi dan misi lembaga tidak dapat diwujudkan tanpa dibudayakan dalam kehidupan sehari-hari oleh seluruh civitas akademika (dosen, staf administrasi, dan mahasiswa). Membangun dan mengembangkan visi dan misi berarti membangun dan mengembangkan budaya yang berisi nilai-nilai budaya yang dapat mendukung terwujudnya visi dan misi tersebut. Dan tentunya harus dibarengi dengan perubahan sikap, nilai, persepsi, dan motivasi tinggi seluruh anggota civitas akademikanya.

B. Teori Implementasi Kebijakan

1. Pengertian implementasi kebijakan

Kata implementasi dalam literature-literature kebijakan publik belum lama digunakan. Meski kebijakan publik sudah berlangsung sangat lama dan literature modern yang membahasnya sangat banyak, namun istilah tersebut termasuk baru 'ditemukan'. Sebelumnya hanya disebut sebagai "proses administrasi" atau "penegakan hukum". Ditemukan atau tidak, yang dimaksud sebagai implementasi kebijakan sudah berlangsung berabad-abad yang digambarkan sebagai aktifitas "interaksi antara penentuan tujuan dan tindakan-tindakan yang dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut".

Kata implementasi dalam kamus Webster hanya dinyatakan sebagai: menyediakan sarana untuk menjalankan kebijakan publik. Bagaimana wujud 'sarana' tersebut agar kebijakan publik dapat berjalan? Definisi yang diberikan oleh Paul A. Sabatier dan DA. Mazmanian – yang memandangnya sebagai bagian dari proses kebijakan berikut ini mungkin dapat memperjelasnya:

"Implementation is the carrying out a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive or court decisions. Ideally that the decision identifies the problems (s) to be addressed, stipulates the objective (s) to be pursued and in a variety of ways, structures the implementation process (1983 : 20).

Sabatier & Mazmanian menegaskan bahwa implementasi kebijakan berarti mewujudkan suatu keputusan kebijakan yang memiliki legalitas hukum bisa berbentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan eksekutif, dll dalam bentuk program-program kerja yang merujuk pada masalah yang akan ditangani oleh kebijakan. Program-program inilah yang kemudian disusun struktur pengimplementasiannya agar selanjutnya menghasilkan perubahan sebagaimana yang diinginkan oleh kebijakan yang dimaksud.

Implementasi merupakan perwujudan nyata dari (isi/tujuan) kebijakan publik, maka aktifitas-aktifitas implementasi haruslah dilakukan secara cermat. Bahwa memang ada kebijakan yang bersifat *self executed*, yakni yang dapat langsung dilaksanakan, tidaklah mengurangi makna penting dari kecermatan dalam menyusun proses implementasi, sebab dari hasil implementasi tersebut kinerja pemerintah dapat dinilai. Selain itu sebagai bagian dari proses kebijakan, maka dari hasil implementasilah kebijakan memperoleh umpan balik, apakah perlu kebijakan direvisi atau tidak sebagaimana yang dikatakan oleh Sabatier dan Mazmanian:

"The process normally runs through a number of stages beginning with passage the basic statute, followed by policy outputs (decisions) of the implementing agencies, the compliance of target groups with those outputs, the perceived impacts of agency decisions, an finally important revisions (or attempted revisions) in the basic statute" (1983 : 20).

2. Fungsi implementasi kebijakan

Dari sudut pandang sistem, maka implementasi adalah proses bagaimana menstransformasikan input (tujuan dan isi kebijakan) ke dalam bentuk rangkaian tindakan operasional guna mewujudkan hasil yang diinginkan oleh kebijakan tersebut (outputs dan outcomes). Outputs adalah hasil langsung dari pengimplementasian kebijakan (programmes performance). Sedangkan outcomes (impacts/ effects) adalah dampak perubahan yang terjadi setelah kebijakan tersebut dilaksanakan.

Dari model system tersebut dapat disimpulkan bahwa fungsi implementasi adalah mentransformasikan tujuan kebijakan ke dalam bentuk-bentuk kegiatan operasional yang dibutuhkan agar kebijakan mencapai tujuannya. Fungsi implementasi tidak akan berubah sekalipun kebijakan yang diimplementasikan berbeda, yang berbeda adalah hasil akhirnya. Sedangkan tujuan implementasi itu sendiri adalah menghasilkan perubahan sebagaimana yang dikehendaki oleh kebijakan. Oleh karenanya jika dikatakan bahwa sebuah kebijakan dibuat untuk mengintervensi perikehidupan public, maka implementasi adalah bentuk nyata dari tindakan intervensi itu sendiri.

Dari sudut pandang Keputusan Rasional, maka Implementasi dapat dimaknai sebagai preposisi kongkrit untuk mengatasi masalah publik. Misalnya kebijakan (sebagai hasil pembuatan Keputusan Rasional) mengatakan bahwa untuk mengatasi masalah “Y” diperlukan tindakan “X” yang diperkirakan akan mampu mengatasi masalah tersebut, maka implementasi adalah cara untuk menguji validitas preposisi tersebut. Dengan kalimat lain, Pressmann & Wildavsky (1984, pp. xiv – xv) menyatakan bahwa implementasi policy adalah menjalankan program kerja yang disusun setelah hipotesis permasalahan ditemukan dan diterjemahkan ke dalam bentuk-bentuk tindakan yang telah disyahkan; atau jelasnya sebagai berikut :

A program consists of governmental action initiated in order to secure objectives whose attainment is problematic. A program exists when the

initial conditions - the "if" stage of the policy hypothesis - have been met. The word "program" signifies the conversion of a hypothesis in to governmental action. The initial premises of the hypothesis have been authorized. The degree to which predicated consequences (the "then" stage) take place we will call implementation".

3. Struktur implementasi

Sebagai tindakan intervensi, maka faktor kritis dalam proses implementasi adalah merancang struktur implementasinya, yakni memilih tindakan-tindakan operasional yang tepat; serta mengoperasionalkan tindakan-tindakan tersebut secara tepat pula ke dalam bentuk Program dan Proyek. Agar dapat melakukan intervensi secara optimal, Sabatier dan Mazmanian (1983) menyebutkan bahwa beberapa factor perlu diperhatikan dalam implementasi, yakni: 1. Mengidentifikasi masalah yang harus diintervensi; 2. Menegaskan tujuan yang hendak dicapai; 3. Merancang struktur proses implementasi. Untuk menyusun struktur Implementasi tersebut Lineberry (1984) menyatakan ada beberapa hal yang harus diperhatikan:

- a. Pembentukan unit organisasi atau staf pelaksana
- b. Penjabaran tujuan dalam berbagai aturan pelaksana (Standard operating procedures/SOP)
- c. Mengkoordinasikan berbagai sumberdaya dan pengeluaran pada kelompok sasaran serta pembagian tugas diantara badan pelaksana
- d. Pengalokasian sumberdaya untuk mencapai tujuan.

Tidak ada literatur mengenai implementasi yang membahas bagaimana petunjuk penyusunan struktur (proses) implementasi. Hal ini karena masing-masing kebijakan memiliki tujuan dan tipenya sendiri, sehingga kebutuhan akan struktur pengimplementasiannya pun dapat berbeda, bergantung pada metode penyampaian (delivery system) yang dipandang sesuai untuk itu.

Terlebih lagi struktur implementasi lebih dipandang sebagai *the matter of organization/management of a programme*.

4. Kendala-kendala implementasi

Implementasi bukanlah proses yang sederhana, tetapi sangat kompleks dan rumit serta merupakan proses yang berlangsung dinamis, yang hasil akhirnya tidak bisa diperkirakan hanya dari ketersediaan kelengkapan program. Implementasi berfungsi menetapkan suatu kaitan yang memungkinkan tujuan-tujuan kebijakan terwujud, sehingga menjadi apa yang disebut sebagai hasil kerja atau prestasi pemerintah. Namun dalam prakteknya sering terjadi kegagalan dalam implementasi karena walau telah diperhitungkan sedemikian rupa, bukan berarti kesulitan dalam proses implementasi telah tiada.

Permasalahan seringkali justru timbul karena kenyataan di lapangan justru tidak sesuai dengan yang diperkirakan. Walter William menyatakan kesulitan implementasi sebagai berikut : *"The most pressing implementation problem is that of moving from a decision to operation in such way that what it is put into place bears a reasonable resemblance to the decision and is functioning well in its that of the difficulty of bringing the gap between policy decision and workable field operations"* (Jones, 139). Menafsirkan keputusan menjadi tindakan operasional yang tepat tidaklah semudah yang dibayangkan.

Sasaran-sasaran program bahkan mungkin harus direvisi secara drastis saat program tersebut dilaksanakan, selain karena kesulitan menjembatani antara tujuan kebijakan dengan tindakan-tindakan operasional yang dapat dijalankan, (yang disebut oleh Andrew Dunsire sebagai *implementation gap*, yaitu suatu kondisi dimana terjadi perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan hasil implementasinya). Juga karena kondisi lingkungan yang berbeda dari yang dibayangkan oleh pembuat keputusan. Walau *Implementation gap* ini menurut Goggin sangat dipengaruhi

oleh *implementation capacity* dari organisasi pelaksana, namun banyak hal lain yang dapat menjadi penyebab *gap* tersebut. Kebijakan-kebijakan yang melibatkan implementers lapangan (*street-level bureaucrat*) yang biasanya terdiri dari para profesional (guru, dokter Puskesmas, penyuluh pertanian, dll; justru seringkali harus memutar otak agar tujuan kebijakan dapat dicapai walau tidak sesuai dengan prosedur yang dituntut. Oleh karena itu sangat naif jika mengabaikan peran para implementor dalam publik policy, karena keberhasilan atau kegagalan suatu publik policy tidaklah semata-mata bergantung pada peran implementor.

Faktor lain tersebut misalnya karena banyak variabel yang dapat mempengaruhi sekaligus membatasi pilihan (alternatif) tindakan operasional, serta membatasi pilihan cara mengoperasionalkannya. Penyebabnya bisa jadi karena terbatasnya waktu, uang, tipe kebijakan, hubungan antar pelaksana, tingkat kewenangan, kondisi lingkungan, dll, yang bisa berpengaruh secara langsung atau tidak langsung. Secara umum dapat dikatakan bahwa kegagalan dalam suatu proses implementasi (*Unimplemented Policy & Poorly Implemented Policy*) dapat disebabkan oleh :

a. *Unimplemented Policy* :

- 1) Kebijakan hanya bersifat politis dan tidak benar-benar dimaksudkan untuk dilaksanakan (karenanya tidak disertai aturan pelaksanaan, bahkan tidak menunjuk lembaga yang bertanggung-jawab untuk mengimplementasikannya). Kebijakan seperti ini umumnya hanya untuk *mengakomodir* tuntutan-tuntutan kelompok kepentingan yang bersifat oposisi.
- 2) Kesulitan menafsirkan kebijakan dalam bentuk-bentuk kegiatan operasional, baik tujuan kebijakan yang terlalu utopis, tidak sesuai dengan keadaan lapangan, ataupun karena kendala-kendala di lapangan yang membatasi alternative tindakan.

b. *Poorly Implemented*

Lemahnya kapasitas implementasi (implementation capacity) dari pelaksananya. Hal ini dapat terjadi karena :

- 1) Struktur implementasi tidak disusun secara efektif.
- 2) Benturan penafsiran atas tujuan program antar aktor, baik administrator, petugas lapangan, maupun kelompok sasaran.
- 3) Benturan kepentingan antar aktor baik administrator, petugas lapangan, maupun kelompok sasaran.
- 4) Kurangnya kapasitas dan kapabilitas pelaksana (SDM yang dibutuhkan tidak tepat/sesuai)
- 5) Kurangnya kapasitas dan kapabilitas organisasional dari institusi-institusi pelaksana
- 6) Lemahnya manajemen implementasi
- 7) Kurangnya risorsis (anggaran, alat, waktu), dll.

Dari uraian mengenai faktor-faktor yang dapat menjadi kendala dalam proses implementasi, dapat disimpulkan bahwa keberhasilan implementasi akan sangat bergantung pada :

- 1) Logika kebijakan itu sendiri
- 2) Kemampuan Pelaksana
- 3) Keterdiaan Sumberdaya yang dibutuhkan
- 4) Manajemen implentasi yang baik
- 5) Lingkungan dimana kebijakan tersebut dilaksanakan.

Banyaknya kegagalan dalam implementasi kebijakan telah memunculkan kajian baru dalam studi kebijakan yaitu studi implementasi kebijakan, berikut pendekatan-pendekatan dan teori-teori yang dihasilkannya. Sedang untuk menilai keberhasilan atau kinerja sebuah kebijakan maka dilakukan evaluasi kebijakan.

C. Hakikat Kebijakan Pendidikan

Kebijakan pendidikan (Nugroho, 2008:36) diartikan sebagai kumpulan hukum atau aturan yang mengatur pelaksanaan sistem pendidikan, yang tercakup di dalamnya tujuan pendidikan dan bagaimana mencapai tujuan tersebut. Sebagaimana dikemukakan oleh Olsen dan Codd (Nugroho, 2008:36) kebijakan pendidikan merupakan kunci bagi keunggulan, bahkan eksistensi bagi negara-negara dalam persaingan global, sehingga kebijakan pendidikan perlu mendapatkan prioritas utama dalam era globalisasi.

Dengan demikian dapat disimpulkan landasan kebijakan pendidikan merupakan konsep hukum yang mendasari ditetapkannya suatu aturan dalam bidang pendidikan agar tercipta keselarasan antara kebutuhan dengan situasi dan kondisi dalam proses pendidikan. Menurut Fredrickson dan Hart kebijakan adalah: “suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu sambil mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan/mewujudkan sasaran yang diinginkan (Tangkilisan, 2003:12).”

Menurut Woll kebijakan merupakan aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat (Tangkilisan, 2003:2). Ali Imron dalam bukunya Analisis Kebijakan Pendidikan menjelaskan bahwa kebijakan pendidikan adalah salah satu kebijakan Negara. Carter V Good (1959) memberikan pengertian kebijakan pendidikan (educational policy) sebagai suatu pertimbangan yang didasarkan atas sistem nilai dan beberapa penilaian atas faktor-faktor yang bersifat situasional, pertimbangan tersebut dijadikan sebagai dasar untuk mengoperasikan pendidikan yang bersifat melembaga.

1. Landasan kebijakan pendidikan

Landasan dari teori kebijakan pendidikan diambil dari teori kebijakan publik, idiom bahwa pendidikan milik publik artinya sasaran kebijakan adalah publik. Dalam kebijakan pendidikan instrumen yang digunakannya tentu berbeda dengan lembaga pemerintahan atau lembaga non pendidikan. Sistem lembaga pendidikan mempunyai khas tersendiri yang bergerak di bidang jasa pengembangan sumberdaya manusia, teori kebijakan publik ini akan diterapkan dalam penelitian implementasi kebijakan pendidikan pembudayaan bahasa diperguruan tinggi, tentunya teori kebijakan publik akan disesuaikan dengan karakter lembaga pendidikan tinggi.

Kata “Public Policy” dalam bahasa Indonesia kadang diterjemahkan menjadi “Kebijaksanaan Publik” atau “Kebijakan Publik”. Dua kata yang sama-sama tidak mewakili secara tepat apa yang dimaksud dengan kata “publik policy”, bahkan sering menimbulkan perdebatan dalam kelas yang mungkin tidak perlu apabila kata “policy” tidak diterjemahkan atau dipadankan menjadi kata “Kebijaksanaan” ataupun “Kebijakan”.

Kebijaksanaan ataupun kebijakan sebenarnya memiliki makna yang sama, yang berakar dari kata “bijak” yang memiliki makna positif “penuh pertimbangan sebelum memutuskan/melakukan sesuatu” (mungkin itulah harapan yang terkandung ketika kata tersebut diputuskan sebagai padanan yang tepat untuk kata policy). Namun dalam bahasa Inggris kata “bijak” dan “kebijaksanaan” atau “kebijaksanaan” semakna dengan kata “wise” dan “wisdom”, sehingga seharusnya bukanlah terjemahan atau padanan yang tepat untuk kata “policy”, walau ada juga kamus sinonim dan antonym yang memadankan demikian. Namun seandainya ada kajian “Public Wisdom” niscaya isinya akan sangat berbeda dengan apa yang dimaksud dengan kajian tentang Public Policy. Kata mana yang tepat “kebijaksanaan” atau “kebijaksanaan” untuk menggantikan kata “policy” atau bahkan tetap menggunakan kata aslinya, untuk sementara dianggap sederajat, sampai

disepakati padanan yang lebih sesuai oleh para ahli bahasa kita. Jika dalam penulisan buku ajar ini kata “kebijakan” yang kerap digunakan secara bergantian dengan kata “policy” semata karena alasan kepraktisan yang kerap digunakan secara bergantian dengan kata “policy” semata karena alasan kepraktisan dan agar lebih mendekati makna aslinya.

Kebijakan atau policy dalam kamus Webster dimaknai sebagai : *‘a definite course or method of action selected (as by a government, institution or individual) from among alternative presents and future decisions’*. Definisi ini tentu masih sangat bersifat umum. Dalam konteks studi implementasi yang dibicarakan disini tentu saja kebijakan selalu dikaitkan dengan kepentingan public, karena “Public Policy is what public administration implement”, sebagaimana yang dikatakan oleh Nicholes Henry (2004, p.305).

Pada konteks public, kebijakan dalam berbagai literature dimaknai sebagai “suatu perangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik” (Persons): atau untuk memecahkan permasalahan public sebagaimana yang didefinisikan oleh James A. Anderson sebagai *“a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern”* (James E. Anderson, p. 3), dan Chandler & Plano : “kebijakan Publik adalah pemanfaatan sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah public dan pemerintahan”, serta Peterson : “Kebijakan public secara umum dapat dilihat sebagai tindakan pemerintah dalam menghadapi masalah dengan mengarahkan perhatian terhadap “siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana” (Public Policy, 2003, 1030). Oleh karenanya kebijakan public memiliki tujuan sebagai “suatu bentuk intervensi yang kontinum oleh penguasa demi kepentingan orang-orang yang tidak berdaya dalam masyarakat agar mereka dapat hidup dan berpartisipasi dalam pemerintahan” (dalam Keban, 2008, h 60).

Kebijakan public dapat berupa keputusan yang dikeluarkan oleh berbagai hirarkhi pemerintahan sepanjang hal tersebut mempengaruhi kehidupan public, karena tidak semua keputusan lembaga pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan/policy. Hal ini dipertegas oleh Robert R. Meyer dan Ernest Greenwood (1980, h 2) dengan membedakannya dari sudut tingkatan pembuatan keputusan. Keputusan tingkat pertama adalah keputusan birokrat yang bersifat rutin dan berulang-ulang yang mewujud dalam pedoman pelaksanaan/SOP. Keputusan tingkat kedua adalah keputusan yang lebih kompleks dan jangkauan yang lebih jauh, wujudnya adalah taktik/strategi. Keputusan tingkat ketiga adalah “keputusan yang memiliki jangkauan paling luas, perspektif waktu yang paling lama, dan umumnya memerlukan informasi dan kontemplasi yang paling banyak”. Keputusan tingkat ketiga inilah yang dimaksud dengan Publik Policy.

Charles O Jones (1977 : 4) secara singkat mengatakan bahwa kebijakan publik adalah tindakan pemerintah atas permasalahan publik, yang di dalamnya terkandung komponen-komponen :

- a. Goals atau sasaran-sasaran yang merupakan tujuan akhir yang ingin dicapai
- b. Plans/proposals atau rencana-rencana atau proposal yang merupakan spesifikasi alat untuk mencapai tujuan tersebut.
- c. Programs atau program-program yang merupakan alat formal untuk mencapai tujuan.
- d. Decisions atau keputusan-keputusan yang merupakan spesifikasi tindakan-tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan, mengembangkan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
- e. Efek atau dampak sebagai hasil terukur dari pelaksanaan program, baik yang diharapkan atau yang tidak diharapkan baik dampak utama ataupun dampak sampingan.

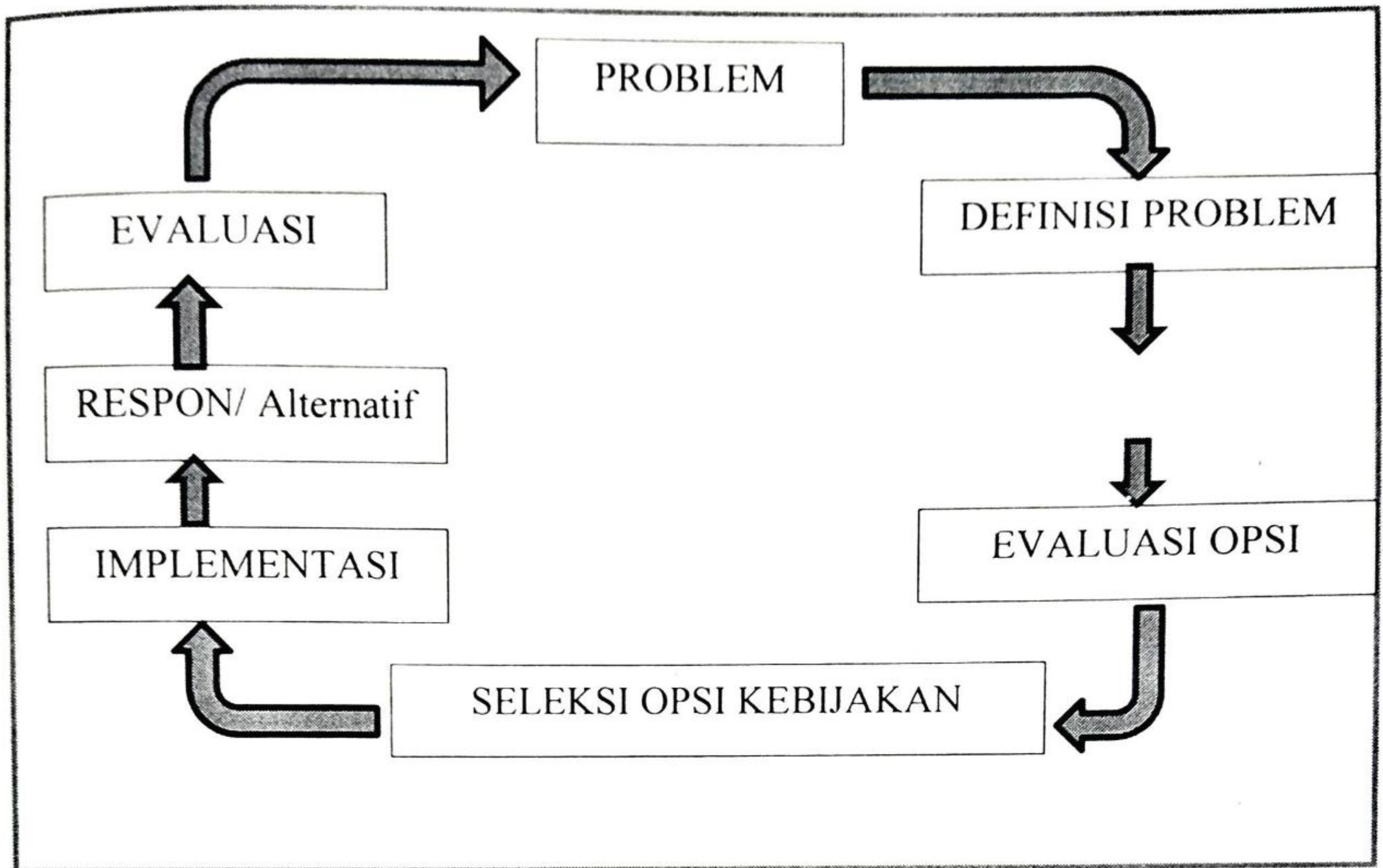
2. Siklus Kebijakan Pendidikan

Secara normative proses kebijakan memang digambarkan sebagai sebuah siklus yang bermula dari agenda setting (atau bahkan dari identifikasi masalah – masalah pendidikan): pemilihan alternatif kebijakan; formulasi kebijakan; implementasi kebijakan (termasuk monitoring); lalu evaluasi kebijakan yang kemudian memberi feedback pada proses awal atau pada tahap lainnya. Gambaran secara normative ini sesungguhnya ditujukan untuk mempermudah kita dalam memahami proses kebijakan pendidikan. Dari proses tersebut kita bisa mempelajari tentang peran dan interaksi antara konstitusi, legislative, kelompok kepentingan dan administrasi publik dalam proses kebijakan pendidikan.

Secara umum tahapan-tahapan dalam pembuatan kebijakan digambarkan sebagai suatu siklus yang mengandung formulasi dari disadarinya ada 1). Masalah yang memerlukan intervensi kebijakan ; lalu bagaimana 2). Mendefinisikan permasalahan sebenarnya, yakni mencari penyebab atau akar permasalahan, bukan akibat yang timbul dari masalah tersebut; selanjutnya 3). Mengidentifikasi solusi-solusi untuk mengatasi permasalahan tersebut. Dari berbagai solusi yang ada kemudian 4) dievaluasi opsi-opsi yang paling memungkinkan untuk dilakukan dengan mempertimbangkan dampaknya. Dari hasil evaluasi tersebut, maka dipilihkan opsi yang terbaik dalam bentuk sebuah kebijakan. Kebijakan tersebut itulah yang nantinya akan diimplementasikan dalam bentuk program-program sebagai bentuk intervensi nyata pemerintah terhadap permasalahan public.

Hasil implementasi akan dievaluasi apakah benar program-program yang telah dilaksanakan tersebut dapat mengatasi permasalahan sebagaimana yang dimaksud atau tidak, dst. lebih jelasnya siklus tersebut dapat dilihat pada gambar berikut ini (Sumber: Wayne Parsons, Public Policy: h. 80).

Gambar: Siklus Kebijakan



Bahwa dalam gambaran yang lebih komprehensif, maka langkah – langkah dalam proses penyusunan kebijakan adalah :

- a. Menentukan tujuan
- b. Penilaian kebutuhan
- c. Spesifikasi sasaran-sasaran
- d. Perencanaan perangkat tindakan alternatif
- e. Perkiraan konsekuensi tindakan-tindakan alternatif
- f. Pemilihan satu (atau lebih) perangkat tindakan
- g. Implementasi tindakan
- h. Evaluasi hasil
- i. Modifikasi sasaran, tujuan, dan perangkat-perangkat tindakan berdasarkan umpan balik (lihat gambar 1.2)

Dari langkah-langkah yang penuh pertimbangan dan bersifat sangat rasional sampai ke tingkat pemilihan perangkat-perangkat tindakan, sehingga peran para pelaksana tinggal menjalankan perangkat tindakan yang telah

dipilih tersebut. Teknik-teknik dan prinsip-prinsip pembuatan keputusan rasional juga telah banyak dikembangkan untuk mempermudah pejabat public memperoleh alternative terbaik dalam pembuatan kebijakan guna memperoleh solusi terbaik bagi masalah public. Teknik-teknik tersebut misalnya Prinsip *Pareto's Optimality* atau *Doctrine of Maximum Satisfaction* (bahwa kebijakan dapat diterima jika minimal menguntungkan satu orang dan tidak merugikan seorangpun); Penggunaan analisis sistematis atau *rational comprehensive* untuk menghindari perilaku tidak rasional dalam pembuatan keputusan (Daniel Lerner & Harold D. Laswell, 1951); dll.

Kendati Mayer & Green Wood juga menegaskan bahwa dalam tahap implementasi mungkin akan memerlukan proses perencanaan sendiri, namun perencanaan yang berkaitan dengan implementasi tak lebih sebagai program atau perencanaan administratif (hal 17-18). Tentu saja gambaran demikian berperspektif sangat top-down, seolah seluruh factor penentu keberhasilan kebijakan mencapai tujuannya dapat diperhitungkan sebelumnya dan mereduksi peran implementor menjadi sekedar pelaksanaan tugas yang bersifat administratif belaka.

Dalam paparan yang lebih rinci, Randall P. Ripley (*Policy Analysis in Political Science*, 1985: bab 1) memberikan gambaran yang sedikit berbeda (lihat gambar 1.3). Ripley tidak menafikan adanya penafsiran oleh Implementors atas kebijakan yang telah ditetapkan. Ruang penafsiran ini bisa bernuansa politis, bisa juga karena situasi dan kondisi yang mengharuskan adanya penafsiran yang berbeda saat kebijakan harus dilaksanakan.

Dari gambaran yang dipaparkan tampak seolah selalu ada langkah-langkah pasti dalam penyusunan kebijakan, yang dimulai dari:

- a. Identifikasi adanya masalah atau kebutuhan (publik) yang memerlukan penanganan/intervensi penguasa.
- b. Penetapan agenda untuk menjadi prioritas utama program pendidikan

- c. Proses formulasi kebijakan yang berlangsung di tingkat eksekutif dan legislative. Proses ini (seharusnya) berlangsung sangat rasional dalam pemilihan alternative-alternatif tindakan (Mayer dan Greenwood), atau Rasional terbatas (Herbert A. Simon) karena juga sarat aktifitas politik berupa advokasi, koalisi, negosiasi, ataupun kompromi (Ripley).
- d. Penilaian atas masalah/tujuan tersebut apakah akan masuk menjadi agenda pemerintah atau tidak. Penilaian atas apa yang akan menjadi agenda pemerintah atau, tidak bisa bersifat sangat politis dan juga bisa diwarnai pertarungan memperebutkan pengaruh politik.
- e. Legimitasi kebijakan di tingkat legislative, yang di dalamnya terkandung dasar hukum, sasaran-sasaran yang ingin dicapai, sekaligus program-program / perangkat-perangkat tindakan yang harus dilaksanakan.
- f. Implementasi (program) kebijakan
- g. Evaluasi atas hasil implementasi
- h. Umpan balik

Ide tentang tahapan dalam proses kebijakan publik tersebut merupakan kontribusi pemikiran dari Harold Laswell, Herbert Simon, dan David Easton tentang pembuatan keputusan yang rasional. Teknik-teknik dan prinsip-prinsip pembuatan keputusan rasional memang telah banyak dikembangkan untuk mempermudah pejabat public memperoleh alternative terbaik dalam pembuatan kebijakan guna memperoleh solusi terbaik bagi masalah public. Teknik-teknik tersebut mulai dari *prinsip Pareto's Optimality* atau *Doctrine of Maximum Satisfaction* (bahwa kebijakan dapat diterima jika minimal menguntungkan satu orang dan tidak merugikan seorangpun); Penggunaan berbagai analisis sistematis atau *rational comprehensive* untuk menghindari perilaku tidak rasional dalam pembuatan keputusan (Daniel Lerner & Harold D. Laswell, 1951).

Pada kenyataannya bahkan langkah-langkah terinci yang sangat rasional yang telah dipilihkan oleh pembuat kebijakan, tidaklah menjamin implementasi akan berjalan sesuai dengan harapan dan kehendak pembuatnya, karena nuansa politik tidak hanya berhenti saat kebijakan sudah diputuskan, tapi juga berlanjut saat kebijakan dilaksanakan. Charles Lindblom adalah yang menentang ide tahapan rasional dalam siklus kebijakan publik, katanya: “Langkah-langkah yang tercatat dan penuh pertimbangan bukanlah gambaran yang akurat tentang bagaimana proses kebijakan bekerja, karena proses kebijakan merupakan proses yang interaktif dan kompleks, tanpa awal dan tanpa akhir” (dalam Wayne Parsons: 24). Oleh karenanya Lindblom dalam *The Science of Muddling Through*, menyarankan agar kebijakan sebaiknya dilakukan secara incremental, bukan rasional komprehensif karena permasalahan di lapangan tidak seluruhnya dapat dihitung dan dirasionalkan.

Ide tahapan rasional dalam pembuatan kebijakan juga dikritik dan disebut sebagai paradigma textbook dianggap memiliki kelemahan utama, antara lain seperti yang disimpulkan dari pernyataan Sabatier yakni:

- a. Tidak memberikan penjelasan kausal bagaimana kebijakan bergerak dari satu tahapan ke tahapan berikutnya.
- b. Tidak bersifat empiris
- c. Kebijakan publik dianggap sebagai kebijakan “top-down” dan gagal menjelaskan peran aktor street level dan aktor lainnya
- d. Mereduksi dunia nyata dalam pembuatan kebijakan yang melibatkan berbagai level pemerintahan dan siklus yang saling berinteraksi.

Kendati memiliki kelemahan, pendekatan tahapan rasional dalam proses pembuatan kebijakan ini sangat membantu kita memahami proses kebijakan karena mereduksi kompleksitasnya dan menjadikannya lebih mudah dipahami. Selain pendekatan itu juga sangat membantu manakala

ingin memulai analisis salah satu tahap kebijakan, karena masing-masing tahapan menyediakan konteks tempat yang berbeda-beda.

Gambar : *The Policy Process – A Framework for Analysis*

Functional	Catagorized in		
Activities	Government	And as Systems	With Outputs
Perception	Problems to	Problem	Problem to
Definition	Government	Identification	Demand
Agregation			
Organization			
Representation			
Formulation	Action	in Program	Proposal to
Legitimation	Government	Development	Budgeted
Appropriation			Program
Organization	Government to	Program	Varies
Interpretation	Problem	Implementation	(service, payment, facilities, control, etc)
Aplication			
Specification	Program to	Program	Varies
Measurement	Government	Evaluation	(Justification, recommendation, etc)
Analysis			
Resolution/	Program	Program	Solution or
Termination	Resolution or change	Termination	change

(Sumber : Jones, p.12)

Model yang ditawarkan oleh Charles O Jones tampaknya berusaha menggabungkan pendekatan “stagiast” dengan pendekatan system (tapi lebih menekankan pada fungsinya dibanding pada tahapannya) ini mungkin lebih mudah dipahami dan tetap memberikan tempat berpijak bagi kita untuk menganalisis proses implementasi.

Dari tabel di atas dengan mudah kita membedakan aktifitas-aktifitas dalam proses kebijakan beserta tujuan dan output yang dihasilkannya. Implementasi misalnya dapat bermakna bagaimana cara pemerintah untuk mengatasi masalah dengan aktifitas-aktifitas pengorganisasian sumberdaya, penafsiran kebijakan ke dalam bentuk-bentuk tindakan nyata atau program terkait, yang wujudnya bisa berupa layanan, pembayaran, fasilitas, pengendalian, dll. Sedang aktifitas evaluasi kebijakan berkaitan dengan aktifitas spesifikasi, pengukuran dan analisis atas program-program kebijakan. Hasilnya dapat berupa justifikasi, rekomendasi, penghentian, dlsb.

3. Paradigma kebijakan

Sekalipun semua prinsip rasionalitas tersebut memberi sumbangan terhadap kualitas dalam pembuatan kebijakan publik, tetapi pada kenyataannya kebijakan seringkali tetap dirasa tidak memuaskan masyarakat. Theodore Lowi (1969) menyatakan bahwa yang tidak beres dalam pembuatan kebijakan bukanlah teknik yang digunakan, tetapi justru kecenderungan para kelompok kepentingan tertentu yang mendominasi pembuatan keputusan, untuk memenuhi kepentingan mereka dengan mengorbankan kepentingan public. Untuk mengatasi kecenderungan tersebut di atas, maka pada perkembangan selanjutnya dikenal 5 paradigma dalam pembuatan kebijakan public (Bobrow & Dryzek, 1987), yakni:

- a. *Welfare economic*, yakni bahwa setiap alternative keputusan untuk kebijakan publik hendaknya diperhitungkan untung ruginya dari segi ekonomi (prinsip rasional komprehensif) dan kemanfaatannya bagi kesejahteraan masyarakat.
- b. *Public Choice*, yakni dalam memilih alternative kebijakan, harus mengutamakan keputusan yang dibuat oleh lembaga yang mengatasnamakan atau mewakili kepentingan public.
- c. *Social Structure*, bahwa dalam memilih alternative kebijakan harus memperhitungkan kepentingan dari berbagai lapisan

masyarakat yang ada, termasuk manfaat yang dapat mereka nikmati dan dampak yang mungkin mereka hadapi.

- d. *Information Processing*, yakni bahwa dalam memilih alternative, informasi dan data yang dibutuhkan harus diteliti kualitasnya, diproses dan dianalisis secara benar serta disimpulkan pula secara tepat pula.
- e. Filsafat Politik, yakni bahwa dalam memilih alternative harus pula dipertimbangkan nilai moral yang berlaku. Apakah ada nilai moral yang diemban atau justru dilanggar.

Namun pada Negara-negara sedang berkembang ada dua Paradigma kebijakan pendidikan yang lebih populer dijalankan (Turner & Hulme, 1997) dibanding paradigma yang disebutkan sebelumnya. Paradigma tsb adalah:

- a. *Society-Centered Models*, yang memiliki 3 model kebijakan yakni:
 - 1) *Social Class Analysis*, yakni bahwa kebijakan dipandang sebagai suatu bentuk perwujudan dari usaha kelas yang dominan (strata ekonomi, ras, suku, agama) untuk mempertahankan dan melindungi kepentingannya dari kelas-kelas minor. Untuk itu harus dicari suatu bentuk kebijakan yang membela kepentingan kaum lemah dan melindungi mereka dari tekanan kelas yang dominan.
 - 2) *Model Pluralism*, yakni bahwa kebijakan lebih dipandang sebagai hasil kompromi, negoisasi, koalisi dari berbagai kelompok kepentingan (bisnis, asosiasi profesi, serikat pekerja, konsumen, dll) yang diorganisir untuk melindungi kepentingan anggotanya. Oleh karenanya fungsi Negara adalah bertindak sebagai “arbiter” atau wasit bagi berbagai kepentingan tersebut.

- 3) *Model Public Choice*, yakni bahwa kebijakan lebih dipandang sebagai bentuk pemenuhan kepentingan tuntutan konsumen akan layanan public yang lebih efisien serta untuk memanfaatkan peluang pasar yang ada. Yang dipandang sebagai tuntutan konsumen tersebut adalah kepentingan-kepentingan disuarakan oleh berbagai kelompok tersebut di atas.

b. *State-Centered Models*

- 1) *Rational Actor Model*, yakni yang berasumsi bahwa para pembuat kebijakan adalah pejabat yang (yang sudah seharusnya) rasional dalam memilih alternative-alternatif kebijakan yang ada, padahal asumsi ini sulit dipenuhi mengingat di Negara-negara berkembang justru sumberdaya dan data yang tersedia seringkali tidak memuaskan.
- 2) *Bureaucratic Model*, Yakni memandang bahwa kebijakan merupakan hasil dari kegiatan politik dari para petinggi Negara dengan melakukan koalisi, negoisasi, kompromi, bargaining, bahkan kooptasi untuk memenangkan kepentingan pribadi atau lembaganya melalui kebijakan.
- 3) *State Interest Model*, yakni memandang kebijakan sebagai hasil dari rumusan kepentingan Negara untuk menjaga keutuhan Negara melalui pertahanan dan perlindungan terhadap warganya. Bahwa Negara memiliki otonomi untuk menentukan hakekat permasalahan public dan mengembangkan solusinya. (Turner & Hulme, 1997)

D. Pembudayaan Bahasa Internasional di Perguruan Tinggi

Bahasa merupakan alat komunikasi yang penting dalam kehidupan manusia. Sebagaimana dikemukakan oleh Roqib bahwa secara kronologis

fungsi bahasa adalah untuk menyatakan ekspresi diri, alat komunikasi, alat untuk mengadakan integrasi dan adaptasi sosial dan sebagai alat untuk kontrol sosial. Dengan bahasa, seseorang akan melakukan komunikasi, baik ketika ia akan menyampaikan sesuatu yang ada dalam benaknya maupun menerima kabar dari orang lain (Roqib, 2004,h: 2). Sebagaimana bahasa yang lain, bahasa internasional memiliki fungsi sebagai alat komunikasi, transfer, dan menyatakan seseorang baik secara lisan maupun tulisan. Sesuatu yang ditransfer biasa berupa pemikiran, pengertian, perilaku dan kesenangan atau secara global yang ditransfer adalah pemikiran.

Berdasarkan fungsi bahasa tersebut, maka tujuan pembelajaran suatu bahasa hendaklah berarti melatih kebiasaan atau otomatisasi fungsi pendengaran, pengertian tentang apa yang didengar dan dibaca, pengutaraan pendapat sekaligus menuliskannya. Namun dalam operasionalnya, tugas merealisasikan tujuan pembelajaran, bukanlah hal yang mudah, di mana dalam prosesnya terdapat berbagai macam kesulitan, baik dari faktor akademis maupun nonakademis. Faktor akademis yang menjadi kendala tersebut meliputi:1) waktu yang memadai,2) lingkungan belajar yang kondusif bagi pengembangan bahasa,3) jumlah mahasiswa yang memadai untuk pembinaan komunikasi bahasa,4) tingkat kecakapan mahasiswa. Sedangkan faktor non akademis meliputi: 1) perlengkapan tempat belajar,2) perlengkapan pembelajaran,3) media,4) buku,5) keuangan, dan 6) transportasi (Tarigan, Guntur, 2003:194).

Kajian ini memaparkan urgensi penciptaan pembudayaan lingkungan berbahasa internasional untuk mempercepat tingkat pemerolehan bahasa internasional (inggris dan Arab) yang kini dianggap sebagai problem mendasar yang kerap menghambat kemampuan berbahasa pada diri mahasiswa. Kesulitan dalam membiasakan mahasiswa untuk berbahasa asing, termasuk juga Bahasa Arab dan Inggris, telah menggugah para ahli bahasa dan aktivis akademik untuk membuat terobosan atau alternatif baru dalam

merealisasikan tujuan pengajaran bahasa seperti tersebut diatas. Diantaranya yang paling menonjol adalah asramaisasi para mahasiswa bahasa dimana mereka dilokalisasikan di sebuah asrama (pemondokan) yang biasanya masih terletak di areal atau lingkungan kampus. Fenomena tersebut, tidak lain dilatarbelakangi minimnya tingkat pemerolehan bahasa asing bagi mahasiswa.

1. Pemerolehan Bahasa

Pemerolehan bahasa atau language acquisition adalah proses yang dipergunakan oleh kanak-kanak untuk menyesuaikan serangkaian hipotesis yang makin bertambah rumit, ataupun teori-teori yang masih terpendam atau tersembunyi yang mungkin sekali terjadi, dengan ucapan-ucapan orang tua sampai dia memilih, berdasarkan suatu ukuran atau takaran penilaian, tata bahasa yang paling baik serta yang paling sederhana dari bahasa tersebut.⁷ Anak-anak melihat dengan pandangan yang cerah akan kenyataan-kenyataan bahasa yang dipelajarinya dengan melihat tata bahasa asli orang tuanya, serta pembaharuan-pembaharuan yang telah mereka perbuat, sebagai tata bahasa tunggal. Kemudian dia menyusun atau membangun suatu tata bahasa yang baru serta yang disederhanakan dengan pembaharuan-pembaharuan yang dibuatnya sendiri (Tarigan.2003: 20-21).

Membahas tentang pemerolehan bahasa, tidak dapat lepas dari perlengkapan pemerolehan atau acquisition device yang merupakan suatu perlengkapan hipotetis yang berdasarkan suatu input data linguistic primer dari suatu bahasa, menghasilkan suatu output yang terdiri atas suatu tata bahasa adekuat secara deskriptif buat bahasa tersebut. Peralatan atau perlengkapan pemerolehan bahasa haruslah merupakan keberdikarian bahasa atau language-independent yaitu mampu mempejalajari setiap bahasa manusia yang mana saja pun. Ada yang mengatakan bahwa perlengkapan pemerolehan bahasa atau language acquisition device adalah kotak hitam atau black box (Tarigan.2003: h.80).

Dari uraian di atas maka dapat ditarik kesimpulan akan adanya suatu model pemerolehan atau acquisition mode. Yang dimaksud dengan model pemerolehan bahasa adalah suatu teori siasat yang dipergunakan oleh pelajar untuk menyusun suatu tata bahasa yang tepat bagi bahasanya untuk mempelajari bahasanya berdasarkan suatu sample data linguistik utama yang terbatas (Tarigan.2003: h.78). Dengan istilah 'pemerolehan bahasa', kita maksudkan proses yang dilakukan oleh kanak-kanak mencapai sukses penguasaan yang lancar serta fasih terhadap bahasa ibu mereka. Istilah 'pemerolehan' (inquisition) kita pakai sebagai pengganti 'belajar' atau learning(Tarigan.2003: h.78). Dalam pembelajaran bahasa internasional, penguasaan para mahasiswa terhadap bahasa ibu mereka, jelas turut membantu mempercepat tingkat pemerolehan bahasa kedua (asing) yang dipelajari. Namun, hal ini pun perlu pembiasaan dan lingkungan belajar yang kondusif.

2. Aliran-Aliran dalam Pemerolehan Bahasa

Dalam kaitannya dengan belajar bahasa internasional, ada 3 (tiga) aliran yang sangat berpengaruh yaitu: (1) Aliran Behaviorisme, (2) Aliran Nativisme, dan (3) Aliran Interaksionisme.

Pertama, Aliran Behaviorisme. Aliran ini menyoroti aspek perilaku kebahasaan yang langsung bisa diamati dan hubungan antara rangsangan dan reaksi yang terjadi (hubungan atau asosiasi antara stimulus dan response). Seorang pengikut aliran behaviorisme menganggap bahwa perilaku bahasa yang efektif tidak lain daripada membuat reaksi yang tepat terhadap rangsangan. Apabila reaksi itu direstui (reinforced), maka besar kemungkinannya reaksi ini akan diulangi dan lambat laun akan menjadi kebiasaan (language habit). Jadi, dengan jalan semacam inilah si pembelajar mempelajari bahasa. Belajar, menurut teori ini merupakan hasil faktor eksternal yang dikenakan kepada suatu organisme (A. Hidayat, Journal 2012: 36).

Kedua, Aliran Nativisme. Para penganut aliran nativisme (Chomsky, McNeil dan rekan-rekan mereka) percaya bahwa setiap manusia normal yang lahir di dunia telah dilengkapi dengan suatu alat untuk memperoleh bahasa (language acquisition device, disingkat LAD), dengan LAD ini, -menurut mereka- seorang anak belajar dan memperoleh bahasa yang dipakai orang sekelilingnya. Jadi yang dibawa dari lahir hanya LAD (alatnya), sedang bahasa apa yang akan diperoleh si anak ditentukan oleh alam sekelilingnya, yakni ditentukan oleh masukan bahasa yang dipakai oleh masyarakat di sekeliling anak yang sedang tumbuh ini.

Semua anak yang normal bisa belajar bahasa apa saja yang dipakai oleh masyarakat sekelilingnya. Maka sekiranya seorang anak diasingkan sejak lahir dan tidak diberi masukan bahasa, maka anak ini tidak memperoleh bahasa atau dengan kata lain LAD ini tidak mendapatkan masukan sebagaimana mestinya, sehingga “kotak hitam” tidak bisa menghasilkan bahasa bagi anak tersebut. Lebih lanjut para pengikut aliran nativisme mengasumsikan bahwa LAD mempunyai kemampuan untuk mengklasifikasi data (maskan) sedemikian rupa sehingga data itu bisa dikelompokkelompokkan secara teliti dan sekaligus membuat aturan-aturan gramatika. Chomsky berpendapat, tanpa kemampuan yang istimewa ini tidaklah mungkin seorang anak bisa menguasai bahasa kesatunya yang begitu rumit dan abstrak dalam waktu yang relative singkat (A. Hidayat, Journal 2012: 37).

Ketiga, Aliran Interaksionisme. Belakangan ini ada aliran baru yang terkenal dengan nama interaksionisme. Penganut aliran ini menganggap bahwa terjadinya penguasaan bahasa, baik bahasa pertama maupun bahasa kedua adalah berkat adanya interaksi antara masukan bahasa yang di exposekan kepada pembelajar dan kemampuan internal yang dimiliki pembelajar. Bukti-bukti memang menunjukkan pentingnya interaksi antara masukan dan LAD. Seorang anak yang sejak lahir sudah dilengkapi dengan LAD, tidak

secara otomatis bisa menguasai bahasa tertentu tanpa dihadapkannya masukan yang sesuai untuk keperluan ini. Teori pemerolehan mutakhir tentang pemerolehan bahasa kedua berpijak pada asumsi bahwa terjadinya penguasaan bahasa disebabkan oleh kebutuhan pembelajar untuk berkomunikasi dengan menggunakan bahasa yang sedang ditekuni. Jadi yang terpenting bagi pembelajar bukan sistem bahasa kedua, tetapi apa yang dapat digunakan dengan bahasa kedua ini untuk berinteraksi dengan orang lain.

Aliran interaksionisme memberi peran lebih banyak kepada latihan-latihan yang bersifat interaksi seperti bertanya dan menjawab, mengadakan negosiasi mengenai makna, dan yang sejenis dengan ini di mana pembelajar “dipaksa” berkomunikasi dengan bahasa sasaran. Dengan jalan semacam ini pembelajar dapat “mempreteli” struktur bahasa sasaran dan mencoba memahami makna ujaran-ujaran yang digunakan dalam interaksi yang sangat mendekati percakapan yang wajar. Jadi, karena seorang pelajar bahasa kedua merasa perlu untuk berkomunikasi dalam bahasa yang sedang dipelajarinya, maka yang penting baginya ialah terus mengadakan interaksi dengan orang lain dengan cara mendengarkan, membaca, berbicara dan menulis.

3. Konsep Pembudayaan Lingkungan Berbahasa Internasional

Dalam pendidikan formal, atmosfer berbahasa internasional dapat diciptakan oleh para akademisi di lokasi kampus atau di asrama khusus bagi mahasiswa yang biasa dikenal dengan boarding (Hornby, AS. Tanpa tahun).

a. Tujuan Pembudayaan Lingkungan Berbahasa Internasional

Tujuan pembudayaan lingkungan berbahasa internasional adalah: 1) untuk membiasakan pembelajar dalam memanfaatkan bahasa internasional secara komunikatif melalui praktik percakapan, diskusi, seminar, ceramah dan berekspresi melalui tulisan, 2) memberikan penguatan (reinforcement) pemerolehan bahasa internasional yang sudah dipelajari dalam kelas, 3) menumbuhkan kreativitas dan aktivitas berbahasa internasional yang terpadu antara teori dan praktek dalam suasana informal yang menyenangkan.

Ringkasnya, tujuan pembudayaan lingkungan berbahasa Arab adalah meningkatkan kemampuan dan keterampilan mahasiswa, dosen dan lainnya dalam berbahasa internasional secara aktif, baik lisan maupun tulisan, sehingga proses pembelajaran bahasa arab menjadi lebih dinamis, efektif dan bermakna. Ada dua jenis lingkungan berbahasa, yaitu:

- 1) Lingkungan formal meliputi berbagai aspek pendidikan formal dan nonformal, dan sebagian besar berada dalam kelas atau laboratorium. Lingkungan formal ini dapat memberikan masukan kepada pembelajar berupa pemerolehan bahasa (keterampilan berbahasa) ataupun sistem bahasa (pengetahuan unsur- unsur bahasa), tergantung kepada tipe atau metode pembelajaran yang digunakan oleh dosen atau instruktur. Secara umum terdapat kecenderungan bahwa lingkungan formal memberikan pengetahuan tentang sistem bahasa lebih banyak dibandingkan dengan wacana bahasa.
- 2) Lingkungan informal, memberikan pemerolehan bahasa secara alamiah dan sebagian besar terjadi di luar kelas. Bentuk pemerolehan bahasa ini bisa berupa yang digunakan oleh dosen, mahasiswa, karyawan dan orang-orang yang terlibat dalam kegiatan sekolah serta lingkungan alam atau buatan yang berada di sekitar lembaga pendidikan (www. jurnallingua :2016).

Dengan demikian upaya pembudayaan kedua lingkungan tersebut hendaklah didukung oleh semua pihak. Dalam konteks pengembangan lingkungan berbahasa internasional, ada lima macam lingkungan bahasa yang perlu mendapat perhatian serius dari semua pihak, 1) lingkungan pandang dan penglihatan (al-bi[^]ah al-mar-iyyah) berupa gambar, liflet, pengumuman, madding, papan informasi, yang semua berisi tulisan bahasa internasional, 2) lingkungan pendengaran dan visual (al-bi[^]ah al-sam'iyyah wa al-mar-iyyah) berupa tempat untuk mendengar khutbah, ceramah, perkuliahan, music, siaran radio, TV yang berbahasa internasional, 3) lingkungan pergaulan atau

interaksi belajar mengajar dengan menggunakan bahasa internasional, 4) lingkungan akademik, berupa kebijakan sekolah dalam mewajibkan penggunaan bahasa internasional pada hari-hari tertentu, dan 5) lingkungan psikologis yang kondusif yaitu pembentukan citra positif terhadap bahasa internasional (Abdul Wahab, h. 296-298).

Salah satu faktor yang sangat menentukan dan mempengaruhi keberhasilan proses pembelajaran adalah lingkungan (environment), tak terkecuali belajar berbahasa internasional. Keberadaan lingkungan berbahasa internasional menjadi sangat penting karena ia selalu hadir, melingkupi, memberi nuansa dan konteks pembelajaran itu sendiri. Jika lingkungan tempat pembelajaran bahasa Arab itu kondusif, maka proses pembelajaran juga akan berlangsung kondusif. Pavlov sebagai pelopor aliran behavioris (al-Nazriyah al-Hissiyah al-sulukiyyah), yang kemudian diikuti Edward L. Thorndike dengan teori hukum efek, dan dilanjutkan oleh B. F. Skinner dengan teori reinforcement (al-thawab atau al-ta'zi'z) menganggap bahwa merekayasa lingkungan pembelajaran adalah cara yang efektif untuk mencapai kemahiran berbahasa (Abdu al-Majid al-'arabi, , 1981, Cet. I, h.12).

Pendapat di atas dibantah oleh aliran cognitive (al-nazriyah al-Ma'rifiyyah) yang mengatakan pentingnya keaktifan belajar, pembelajarlah yang mengatur dan menentukan proses proses pembelajaran, lingkungan bukanlah penentu awal dan akhir positif atau negatifnya hasil pembelajaran. Menurut pandangan aliran ini seseorang ketika menerima stimulus dari lingkungannya, dia melakukan pemilihan sesuai dengan minat dan keperluannya, menginterpretasikannya, menghubungkannya dengan pengalamannya terdahulu.

Sesuai dengan hakikat kompetensi berbahasa yang tidak hanya terbatas sebagai alat komunikasi, maka peneliti membantah teori behaviorisme yang digagas oleh Pavlov dan teman-temannya, karena penelitian ini membuktikan lingkungan berbahasa tidak efektif dalam mencapai kemahiran berbahasa. Di

samping itu pembelajaran bahasa yang hanya terfokus pada teori-teori linguistic akan mengakibatkan pembelajar pasif, jadi penulis ingin membuktikan bahwa perpaduan antara lingkungan berbahasa dengan penerapan kaedah-kaedah kebahasaan yang dapat menghantarkan pembelajar mencapai empat keterampilan berbahasa.

Nuril Huda yang menyimpulkan hasil penelitian Krashen bahwa kemampuan berbahasa asing dipengaruhi oleh lingkungan bahasa formal dan informal dengan cara yang berbeda. Lingkungan informal memberi masukan bagi pemerolehan (iktisab al-lughah atau language acquisition), sedangkan lingkungan formal memberi masukan bagi monitor (menyunting dan memperbaiki wacana kebahasaan yang telah dimiliki melalui pemerolehan). (Ahmad Fuad Effendy, 2005: h. 165). Perpaduan proses belajar bahasa asing di kelas dan penggunaannya secara aktif dalam komunikasi di luar kelas akan melipatgandakan kemahiran komunikatif pembelajar dalam bahasa asing yang dipelajari. Berbeda dengan yang diungkapkan Dulay bahwa kualitas lingkungan bahasa sangat penting bagi seorang pembelajar untuk dapat berhasil dalam mempelajari bahasa kedua (Abdul Chaer, 2009: 256).

Abdul Wahab mengatakan peranan lingkungan sebagai sumber datangnya stimulus menjadi dominan dan sangat penting di dalam membantu proses pembelajaran bahasa kedua, karena proses pemerolehan bahasa adalah proses pembiasaan. Itulah sebabnya semakin seorang pembelajar terbiasa merespons stimulus yang datang padanya, semakin memperbesar kemungkinan aktivitas perolehan bahasa (Abdul Wahab, h. 296-298).

Penelitian yang dilakukan Muhibb Abdul Wahab tentang penciptaan bi'ah lughawiyah dan Pengembangan Keterampilan Bahasa Arab dia mengatakan penciptaan lingkungan berbahasa Arab yang dapat membiasakan dan membisakan keterampilan berbahasa Arab aktif merupakan sebuah (humanistic investment" (istitsmar insani) dan proyek masa depan keberbahasaan (masyru'ul lughawi mustaqbal)(Abdul Wahab, h. 307),

Chaer⁴ juga menegaskan bahwa selama si pembelajar belum mendapat stimulus selama itu pula dia belum dapat melakukan aktivitas respons (Abdul Chaer, 2009: 254).

Beberapa hasil penelitian di atas mengindikasikan bahwa pembelajaran bahasa Asing dengan menghidupkan suasana lingkungan merupakan cara yang tepat dan cepat dalam mencapai hasil pembelajaran bahasa, dewasa ini berbagai metode yang dikembangkan namun hasil yang maksimal belum didapatkan, untuk itu lingkungan merupakan alternative dalam pembelajaran bahasa internasional sebagai alat komunikatif. Pendekatan lingkungan merupakan suatu pendekatan pembelajaran yang berusaha untuk meningkatkan keterlibatan mahasiswa melalui pendayagunaan lingkungan sebagai sumber belajar. Pendekatan ini berasumsi bahwa kegiatan pembelajaran akan menarik perhatian mahasiswa, jika apa yang dipelajari diangkat dari lingkungan, sehingga apa yang dipelajari berhubungan dengan kehidupan dan berfaedah bagi lingkungannya.

Dalam kaitannya dengan pembelajaran bahasa adalah berbagai macam benda yang terdapat dalam lingkungan seharusnya memiliki indikasi bahasanya. Pembelajaran bahasa internasional dengan berbagai karakteristiknya serta motivasi mempelajarinya di kalangan masyarakat kampus, tetap saja memiliki banyak kendala dan problematika yang dihadapi karena bahasa internasional (Arab dan Inggris) tetap bukanlah bahasa yang mudah untuk dikuasai secara total. Problematika yang biasanya muncul dalam pembelajaran bahasa asing bagi masyarakat kampus terbagi ke dalam dua problem; problem linguistik dan non linguistik. Proses pembelajaran bahasa asing di Indonesia selama ini dianggap lamban dan kurang berhasil bila dibandingkan dengan mahasiswa telah menghabiskan waktu yang cukup lama untuk belajar bahasa asing, mulai dari sekolah dasar sampai Perguruan Tinggi, namun mereka belum mampu menguasai standar kompetensi bahasa asing (Arab dan Inggris) yang telah ditetapkan.

b. Prasyarat dan Prinsip- prinsip Pembudayaan Berbahasa Internasional
Pembudayaan berbahasa internasional tidak mudah. Ada beberapa prasyarat yang harus dipenuhi, yaitu:

- 1) Sikap dan apresiasi positif terhadap bahasa asing dari pihak-pihak terkait seperti civitas akademika lembaga, mulai dari mahasiswa sampai karyawan. Sikap dan apresiasi positif mempunyai implikasi yang besar terhadap pembinaan dan pengembangan keterampilan berbahasa. Dari sikap ini akan timbul motivasi dan rasa butuh yang tinggi. Motivasi tersebut akan menghasilkan: a) kebutuhan untuk menemukan sesuatu, b) kebutuhan berbuat dalam lingkungan kondusif dan melakukan perubahan, c) kebutuhan untuk beraktivitas, d) kebutuhan untuk menggerakkan orang lain agar giat dalam berbahasa, e) kebutuhan untuk mengetahui dan memecahkan persoalan, f) kebutuhan untuk aktualisasi diri dan adaptasi terhadap lingkungan berbahasa.
- 2) Pedoman yang jelas mengenai format dan model pengembangan pengembangan lingkungan berbahasa Arab yang diinginkan oleh lembaga pendidikan. Pedoman ini sangat penting karena dapat menyatukan visi untuk mengembangkan lingkungan berbahasa Arab. Jika dipandang perlu, dalam aturan tersebut juga dibentuk “mahkamah al-lughoh” yang berfungsi sebagai pengawas, pemantau kedisiplinan berbahasa asing sekaligus pemutus hukuman-hukuman tertentu bagi pelanggar kesepakatan.
- 3) Figur yang mampu berkomunikasi dengan bahasa asing aktif. Keberadaan dosen native speaker dan bahasa asing harus dioptimalkan fungsi dan perannya dalam mewarnai pembinaan dan pengembangan keterampilan berbahasa internasional. Mereka merupakan penggerak utama dan tim kreatif dalam mendinamisasi penciptaan lingkungan berbahasa asing.

- 4) Penyediaan alokasi dana yang memadai, baik untuk pengadaan sarana dan prasarana yang mendukung maupun untuk memberikan insentif bagi para penggerak dan tim kreatif penciptaan lingkungan berbahasa asing (A. Hidayat Jurnal Pemikiran Islam; Vol. 37, No. 1 Januari-Juni 2012: h. 34-35).

c. Penunjang Pengembangan Lingkungan Berbahasa

- 1) Media elektronik, a) TV Chanel: media penunjang ini bertujuan agar mahasiswa: (1) Mampu mengembangkan maharah Isti-ma' terhadap tayangan dengan baik, (2) Mampu mengapresiasi tayangan parabola secara lisan dengan baik, (3) Mampu menuliskan kembali inti pada acara dengan benar. Dari sarana penunjang ini mahasiswa akan mendapatkan pengayaan materi baik berupa berita, seminar/diskusi (al-Muhadharah), pidato (al-Khithabah), kisah/biografi tokoh (al-Tarikh), maupun hiburan seperti musik, sinetron, film, dan lain-lain. b) Sarana Visual bertujuan agar mahasiswa: (1) Mampu mendengar tayangan video dengan baik, (2) Mampu mengapresiasi tayangan video secara lisan dengan baik, (3) Mampu berkomentar tentang acara video secara lisan dengan tepat, (4) Mampu menuliskan kembali inti pada acara tayangan video dengan benar, (5) Mampu menulis materi tayangan video secara imla' dengan benar dan tepat.

Dari sarana penunjang ini mahasiswa akan mendapatkan pengayaan materi baik berupa rekaman seminar/diskusi, rekaman pidato. c) Komputer Arab (Al-Kambiyutir Al-Arabiyy) Sarana penunjang ini bertujuan agar mahasiswa: (a) Mampu menerangkan teori tentang cara mengetik berbahasa Arab dengan jelas dan sistematis, (b) Mampu mempraktikkan

- cara mengetik berbahasa Arab dengan baik dan benar (c) Mampu mengatasi kesulitan ketika mengalami hambatan dalam mengetik dengan benar. Dari sarana penunjang ini mahasiswa akan mendapatkan pengayaan materi baik berupa teori tentang cara mengetik berbahasa Arab dengan cepat dan benar maupun praktik mengetik berbahasa Arab dengan benar.
- 2) Laboratorium Bahasa Internasional (al-Ma'mal al-Lughawi)
Sarana penunjang ini bertujuan agar mahasiswa: (a) Mampu mendengar percakapan dan ungkapan bahasa asing dengan benar, (b) Mampu mengungkapkan kembali materi bahasa asing secara lisan dengan lancar dan benar, (c) Mampu menuliskan kembali inti materi bahasa dengan sempurna. Dari sarana penunjang ini mahasiswa akan mendapatkan pengayaan materi baik berupa tata bahasa, mendengarkan, maupun percakapan.
- 3) Monitoring Kelas Terbuka merupakan kelas-kelas non-formal yang disediakan di taman-taman Universitas. Kelas ini berupa tempat duduk-tempat duduk di bawah pohon atau di lapangan bebas yang mampu memuat mahasiswa sejumlah 30-40 orang. Tujuannya adalah menciptakan suasana PBM yang menyenangkan, menggembirakan dan membisakan, memberikan variasi metode PBM bagi dosen untuk mengurangi kejenuhan, memberikan ruang gerak yang lebih leluasa dan bebas di dalam mengapresiasi dan mendemonstrasikan kemampuan berbahasa, menciptakan suasana PBM yang lebih aktif dan interaktif.
- 4) Ruang ilmiah merupakan ruangan yang sengaja disediakan untuk mengadakan kajian ilmiah (keislaman, kebahasaan dan lain-lain) yang dilengkapi dengan perpustakaan yang memuat

buku-buku multi-disipliner ilmu yang berbahasa asing dan Indonesia. Selain itu, terdapat media pembelajaran berupa TV Chanel yang dapat mengakses stasiun televisi internasional, khususnya Timur Tengah, yang dapat membantu peningkatan pengembangan kajian ilmiah.

DAFTAR PUSTAKA

- Roqib. M, Bahasa, 2004. *Arab Dalam Perspektif Gender* Malang: Jurnal Bahasa Arab dan Pengajarannya, ,h: 2
- Arifah, Nanik, *Persepsi Guru Tentang Pembelajaran Kontekstual sebagai Pendekatan dalam Pembelajaran Bahasa Arab*. Berdasarkan Kurikulum 2004 Di Mts se-Kota Malang, h:1
- Abdul Chaer, 2009, *Psikolinguistik Kajian Teoritik*, Jakarta: PT Rineka Cipta
- Abdul Chaer dan Leoni Agustina, 1995, *Sosiolinguistik, Perkenalan awal*, Jakarta: Rineka Cipta
- Ahmad Fuad Effendy, 2005, *Metodologi Pengajaran Bahasa Arab*, Malang: Misykat
- Ahmad Isa Ansori, Ahmad Isa. 1995, *Pembudayaan Bahasa Arab di Pondok Pesantren "Nurul Haromain"* Desa Ngroto Kecamatan Pujon Kabupaten Malang: Telaah Penumbuhan Biah Arabiyyah (Lingkungan Kearaban).
- Ahmad ibn 'Abd al-Rahman al-Samarra'i, *Ajhijah al-'Ardh al-Hathiyyah* dalam [http; //www. Tarbawi. Com/](http://www.Tarbawi.Com/)
- Ali Rahman Madkur, 1991, *Tadris Funun Al Lughoh Al arabiyah*, Damaskus: Daarul Fikri, tt
- Arifah, Nanik, 2004, *Persepsi Guru Tentang Pembelajaran Kontekstual sebagai Pendekatan dalam Pembelajaran Bahasa Arab* Berdasarkan Kurikulum, Malang
- Azyumardi Azra, 1998, *Esei-esei intelektual Muslim dan Pendidikan Islam*, Jakarta: Logos
- Wacana Ilmu : *Jurnal Pemikiran Islam*; Vol. 37, No. 1 Januari-Juni 2012 43
- Hidayat: *Bi'ah Lughowiyah* (Lingkungan Berbahasa) dan *Pemerolehan Bahasa* (Tinjauan tentang Urgensi...

- E. Mulyasa, 2005, *Menjadi Guru Profesional Menciptakan Pembelajaran Kreatif dan Menyenangkan*, Bandung: Remaja Rosdakarya
- Hornby, AS. Tanpa tahun. *Oxford Advanced Learners Dictionary of Current English*. England: Oxford University Press.
- Muhbib Abdul Wahab. 2008, *Penciptaan Bi'ah Lughawiyyah dan Pengembangan Keterampilan Bahasa Arab dalam Epistemologi & Metodologi Pembelajaran Bahasa Arab*, Jakarta: Lembaga Penelitian Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah
- Roqib, M. 2004. *Bahasa Arab Dalam Perspektif Gender*, Malang: Jurnal Bahasa Arab dan pengajarannya AlAraby
- Salah 'Abdu al-Majid al-'Arabi.1981. *Ta'allum al-Lughat al-Hayyah wa Ta'limuha Baina al-Nazriyah wa alTatbiq*, Birut: Maktabah Libnan Tarigan,
- D.J. dan Tarigan. HG. 2003. *Teknik Pengajaran Keterampilan Berbahasa*. Bandung: Angkasa.
- www.jurnalingua.com/edisi-2007